



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Rząd w państwach Grupy Wyszehradzkiej

Author: Anna Czyż

Citation style: Czyż Anna. (2014). Rząd w państwach Grupy Wyszehradzkiej. W: M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk (red.), "Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji : doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej" (S. 162-189). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Rozdział siódmy

Rząd w państwach Grupy Wyszehradzkiej

Anna Czyż

Celem rozdziału jest prezentacja w ujęciu porównawczym instytucji rządów krajów Grupy Wyszehradzkiej w aspekcie funkcjonalnym.

Słowa kluczowe: egzekutywa, system parlamentarno-gabinetowy, Rada Ministrów, odpowiedzialność polityczna, wotum zaufania

Proces powoływania rządu

W państwach Grupy Wyszehradzkiej obowiązuje system parlamentarno-gabinetowy, którego jedną z cech jest funkcjonowanie dwuczłonowej egzekutywy. Dualizm władzy wykonawczej oznacza, iż obok siebie władzę tę sprawują rząd i prezydent, przy czym prezydent „nie ponosząc odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, nie wykonuje bezpośrednio funkcji rządzenia (»panuje, ale nie rządzi«), które skupione są w rękach ministrów z premierem, tworzących ciało kolegialne, czyli gabinet”¹. Zagadnienia związane z funkcjonowaniem i składem rządu we wszystkich państwach Grupy Wyszehradzkiej omawiają ustawy zasadnicze oraz odpowiednie ustawy. W przypadku węgierskiej konstytucji uchwalonej 18 kwietnia 2011 roku przepisy dotyczące rządu znajdują się w dziale zatytułowanym „Państwo”, w artykułach od 15 do 22².

¹ S. GEBETHNER: *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*. W: *Konstytucyjne systemy rządów*. Red. M. DOMAGAŁA. Warszawa 1997, s. 80.

² <http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf> (dostęp: 14.05.2013).

W Konstytucji Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 roku władzy wykonawczej jest poświęcona część trzecia, zaś przepisy bezpośrednio odnoszące się do rządu można odnaleźć w artykułach od 67 do 80³. Konstytucja Słowacji z 1 września 1992 roku w szóstym rozdziale zawiera przepisy dotyczące władzy wykonawczej – najpierw omawia zagadnienia związane z prezydentem, a następnie z rządem (artykuły od 108 do 123)⁴. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku przepisy odnoszące się do rządu są zawarte z kolei w rozdziale szóstym zatytułowanym „Rada Ministrów i administracja rządowa”, w artykułach od 146 do 162⁵. W przypadku Polski od roku 1989 obowiązywały trzy akty rangi konstytucyjnej, które regulowały procedurę wyłaniania rządu – obok obecnie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 roku były to jeszcze Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 roku⁶ (obowiązywała do 7 grudnia 1992 roku) oraz tzw. Mała konstytucja, czyli Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym⁷, która obowiązywała od 8 grudnia 1992 roku do 16 października 1997 roku.

Rząd we wszystkich omawianych krajach jest organem kolegialnym, w skład którego wchodzi: przewodniczący rządu⁸, wiceprzewodniczący⁹ i ministrowie. Dla konstrukcji modelu systemu parlamentarnego ważny jest sposób powoływania rządu, a mianowicie współdziałanie w tym procesie parlamentu i prezydenta. W analizowanych regulacjach konstytucyjnych dotyczących sposobu kreacji gabinetu występują istotne różnice. Przeciwnymi konstrukcjami są z jednej strony rozwiązanie czeskie, słowackie i polskie, a z drugiej – węgierskie.

W Czechach, w Polsce i Słowacji tworzenie rządu przebiega w trzech etapach. W pierwszym etapie prezydent mianuje przewodniczącego rządu. Następnie na jego wniosek prezydent mianuje pozostałych członków rządu i powierza

³ <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> (dostęp: 14.05.2013).

⁴ http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_ustava_2012.pdf (dostęp: 14.05.2013).

⁵ <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (dostęp: 14.05.2013).

⁶ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232.

⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426.

⁸ W Polsce konstytucja używa terminu Prezes Rady Ministrów, na Węgrzech premier, a w Czechach i na Słowacji przewodniczący rządu.

⁹ W Czechach i na Słowacji w jednym artykule konstytucji określają skład rządu. W Polsce (o wiceprezesach Rady Ministrów) i na Węgrzech (o wicepremierach) konstytucja w następnym artykule daje możliwość powołania zastępców premiera (na Węgrzech jest mowa o jednym lub dwóch, w Polsce ustawa zasadnicza nie wprowadza ograniczeń liczbowych).

im kierowanie ministerstwami lub innymi urzędami¹⁰. W Polsce prezydent dokonuje tych czynności w ciągu 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia sejmiku lub przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów¹¹. We wszystkich wspomnianych państwach członkowie rządu są zobowiązani do złożenia prezydentowi przysięgi. Wreszcie w trzecim etapie rząd (w Polsce Prezes Rady Ministrów) przedstawiając swój program, występuje z wnioskiem do parlamentu (w Czechach przed Izbą Poselską, w Polsce przed sejmem) w celu otrzymania wotum zaufania. W Czechach i Słowacji rząd ma na to 30 dni od momentu mianowania przez prezydenta, w Polsce konstytucja przewiduje czternastodniowy termin na przedstawienie przez Prezesa Rady Ministrów programu działania rządu. Proces powołania rządu kończy się wraz z uzyskaniem wotum zaufania od parlamentu – w Czechach w Izbie Poselskiej wymagana jest bezwzględna większość obecnych posłów¹², w Polsce sejm udziela wotum zaufania bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów¹³, w Słowacji Rada Narodowa przyjmuje wotum zaufania bezwzględną większością głosów przy obecności więcej niż połowy posłów¹⁴. Jeżeli rząd nie uzyska wotum zaufania, procedura tworzenia rządu rozpoczyna się od początku, z tą różnicą, iż w tej sytuacji w Polsce inicjatywa wskazania kandydata na Prezesa Rady Ministrów przechodzi na sejm, który w ciągu 14 dni udziela prezesowi i wskazanym przez niego członkom rządu wotum zaufania bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Gdy i ta próba nie przyniesie rezultatu w postaci powołania rządu, inicjatywa mianowania Prezesa Rady Ministrów znów przysługuje prezydentowi, który w ciągu 14 dni powołuje Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę, a następnie sejm również w ciągu 14 dni od dnia powołania Rady Ministrów przez prezydenta udziela jej wotum zaufania większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów¹⁵. W razie nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania w wyżej określonym trybie prezydent skraca kadencję sejmiku i zarządza wybory.

¹⁰ Konstytucja Słowacji jako jedyna określa warunki, jakie muszą spełniać kandydaci na członków rządu: posiadanie słowackiego obywatelstwa i biernego prawa wyborczego do Rady Narodowej.

¹¹ Art. 154, ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78 poz. 483 z późn. zm. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (dostęp: 30.06.2013).

¹² Regulamin Izby Poselskiej. <http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#82> (dostęp: 14.05.2013).

¹³ Art. 154, ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (dostęp: 30.06.2013).

¹⁴ W. SOKÓŁ, R. SEREJ: *System polityczny Słowacji*. W: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*. Red. W. SOKÓŁ, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 2005, s. 491.

¹⁵ Art. 155 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (dostęp: 30.06.2013).

W Czechach, jeżeli kolejna próba powołania rządu (prawo mianowania przewodniczącego rządu w drugim kroku należy ponownie do prezydenta) nie doprowadzi do jego utworzenia, kolejnego przewodniczącego rządu wskazuje przewodniczący Izby Poselskiej, zaś prezydent mianuje go oraz pozostałych członków rządu. Jeśli i ten rząd nie uzyska wotum zaufania, prezydent dysponuje prawem rozwiązania Izby Poselskiej przed upływem kadencji¹⁶. Z kolei słowacka konstytucja nie określa, ile razy może być powtarzana procedura powoływania rządu, w konstytucji jest mowa o tym, iż jeśli w ciągu 6 miesięcy nie zostanie powołany rząd, prezydent może rozwiązać Radę Narodową.

Na Węgrzech procedura tworzenia rządu różni się od wymienionych przypadków w pozostałych krajach Grupy Wyszehradzkiej. Premier jest wybierany przez parlament na podstawie rekomendacji prezydenta. Prezydent przedstawia swoją propozycję podczas inauguracyjnej sesji nowo wybranego parlamentu lub w ciągu 15 dni od zakończenia mandatu poprzedniego premiera. Jeśli parlament nie udzieli premierowi wotum zaufania, prezydent w ciągu 15 dni przedstawia kolejną propozycję personalną. Jeżeli Zgromadzenia Krajowe nie dokona wyboru premiera w ciągu 40 dni od przedstawienia pierwszej kandydatury, prezydent może rozwiązać parlament. Jeśli premier uzyska wotum zaufania, następnie prezydent mianuje ministrów na wniosek premiera, a ministrowie składają przysięgę przed parlamentem¹⁷.

Przedstawione rozwiązania uwzględniają element formalnoprawny, należy bowiem pamiętać, że o powstaniu rządu przesądza układ sił politycznych w parlamencie, będący rezultatem wyniku wyborów parlamentarnych. Zaufanie parlamentu jest niezbędne do powołania i funkcjonowania rządu, zaś rola prezydenta w tym procesie wzrasta w sytuacji, gdy w parlamencie nie ma jednego ugrupowania posiadającego wystarczającą większość do samodzielnego rządzenia lub gdy występują problemy z utworzeniem stabilnej koalicji rządowej. Wówczas prezydent może stać się inicjatorem i moderatorem rozmów pomiędzy przedstawicielami różnych parlamentarnych ugrupowań, a w ostateczności, gdy i te działania nie przyniosłyby rezultatu, dysponuje on możliwością rozwiązania parlamentu i zarządzenia przedterminowych wyborów. Dotychczasowe doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej w zakresie powoływania i trwałości rządu z punktu widzenia praktyki politycznej zostaną omówione w końcowej części niniejszego rozdziału.

¹⁶ Art. 68 Konstytucji Czech z dnia 16 grudnia 1992 r., <http://www.usoud.cz/en/constitution-of-the-czech-republic/> (dostęp: 30.06.2013).

¹⁷ Art. 16 Konstytucji Węgier z dnia 18 kwietnia 2011 r., <http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf> (dostęp: 30.06.2013).

Polityczna odpowiedzialność rządu

Cechą systemu parlamentarnego obowiązującego w państwach Grupy Wyszehradzkiej jest polityczna odpowiedzialność rządu przed parlamentem (w przypadku Czech i Polski – przed izbą niższą parlamentu: w Czechach przed Izbą Poselską, a w Polsce przed sejmem). Przyjmuje ona postać odpowiedzialności solidarnej (gabinet jako całość) oraz indywidualnej poszczególnych ministrów poprzez wyrażenie wotum nieufności lub wotum zaufania. W Czechach i na Węgrzech rząd ponosi odpowiedzialność wyłącznie solidarną, ustawodawstwo nie przewiduje natomiast możliwości udzielenia wotum nieufności dla poszczególnego ministra (tylko premier dysponuje prawem zdymisjonowania ministra). W Polsce i Słowacji ministrowie ponoszą odpowiedzialność solidarną i indywidualną.

W przypadku wotum zaufania w momencie powoływania rządu jego użycie jest warunkiem koniecznym do powstania rządu i podjęcia działania w zakresie przypisanych mu funkcji. W trakcie trwania kadencji rząd w każdej chwili sam może wystąpić poprzez osobę premiera z wnioskiem do parlamentu o udzielenie wotum zaufania, który może połączyć także z głosowaniem o przyjęcie ustawy (Czechy i Słowacja). Wniosek o wotum zaufania może być także efektem przeprowadzonej w Radzie Narodowej w Słowacji dyskusji nad odpowiedzią na interpelację poselską. Każdy poseł ma bowiem prawo wystąpić z zapytaniem w stosunku do rządu lub ministra w zakresie ich kompetencji, a interpelowane podmioty mają 30 dni na udzielenie odpowiedzi na interpelację, która następnie jest przedmiotem debaty na forum całej izby¹⁸. W tym przypadku konstytucje Czech i Słowacji określają trzymiesięczny termin zakończenia prac nad projektem ustawy, z którą rząd związał kwestię wotum zaufania, gdyż niewywiązanie się z tego obowiązku może skutkować rozwiązaniem parlamentu przez prezydenta. Jeśli rząd nie uzyska wotum zaufania, musi podać się do dymisji, ponieważ oznacza to brak akceptacji poczynañ rządu przez większość parlamentarną.

Odpowiedzialność polityczna rządu najsilniej uwidacznia się w konstrukcji wotum nieufności, czyli możliwości doprowadzenia rządu do konieczności złożenia dymisji. W Polsce i na Węgrzech mamy w tym przypadku do czynienia z konstruktywnym wotum nieufności, które przewiduje jednoczesne odwołanie poprzedniego premiera i powołanie jego następcy, którego nazwisko winno się znaleźć we wniosku o wyrażenie wotum nieufności. Jak czytamy w polskiej konstytucji: „Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów i wska-

¹⁸ Art. 80 Konstytucji Słowacji z dnia 1 września 1992 r., http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_ustava_2012.pdf (dostęp: 2.07.2013).

zujący imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli uchwała została przyjęta przez sejm, prezydent przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powołuje wybranego przez sejm nowego Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę¹⁹. W przypadku węgierskiej procedury w sprawie konstruktywnego wotum nieufności do złożenia wniosku jest uprawniona 1/5 posłów, a do jego poparcia wymagane jest zdobycie w głosowaniu zwykłej większości głosów członków Zgromadzenia Krajowego²⁰.

Konstytucje Czech i Słowacji określają podmiot uprawniony do złożenia wniosku o wotum nieufności dla rządu oraz większość, jaka jest potrzebna do odwołania gabinetu. W Czechach z takim wnioskiem może wystąpić co najmniej 50 posłów Izby Poselskiej, a do jego przyjęcia wymagana jest bezwzględna większość wszystkich deputowanych²¹. W Słowacji z kolei do złożenia wniosku o wyrażenie wotum nieufności dla rządu lub poszczególnego jego członka jest wymagana 1/5 posłów, a musi on zostać poparty przez większość ponad połowy głosów wszystkich deputowanych²².

Dymisja rządu w omawianych krajach zazwyczaj stanowi konsekwencję uchwalenia wotum nieufności lub nieudzielenia wotum zaufania (na początku lub w trakcie trwania kadencji parlamentu). Do dymisji dochodzi także z innych przyczyn. Konstytucja Węgier wylicza w jednym z artykułów przypadki ustania pełnomocnictw rządu, a dochodzi do nich w następujących sytuacjach:

- z chwilą uformowania się nowo wybranego parlamentu,
- jeśli parlament uchwali wotum nieufności dla premiera i wybierze nowego premiera,
- jeśli parlament uchwali wotum nieufności podczas głosowania wniosku o wotum zaufania dla premiera,
- rezygnacji złożonej przez premiera,
- śmierci premiera,
- złamania zasady niepołączalności funkcji przez premiera,
- jeśli nie istnieją warunki dla wyboru premiera²³.

Przypadki ustania pełnomocnictw rządu we wszystkich omawianych krajach wiążą się głównie z osobą premiera, którego pozycja wynika właśnie z peł-

¹⁹ Art. 158, ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (dostęp: 2.07.2013).

²⁰ Art. 21 Konstytucji Węgier z dnia 18 kwietnia 2011 r., <http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf> (dostęp: 2.07.2013).

²¹ Art. 72 Konstytucji Czech z dnia 16 grudnia 1992 r., <http://www.usoud.cz/en/constitution-of-the-czech-republic/> (dostęp: 2.07.2013).

²² Art. 88 Konstytucji Słowacji z dnia 1 września 1992 r., http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_ustava_2012.pdf (dostęp: 2.07.2013).

²³ Art. 20, ust. 2 Konstytucji Węgier z dnia 18 kwietnia 2011 r., <http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf> (dostęp: 27.06.2013).

nionej funkcji przewodniczącego rządu oraz zakresu własnych kompetencji, gdyż do dymisji całego rządu dochodzi zawsze w sytuacji jego śmierci lub rezygnacji z pełnionej funkcji.

Członkowie rządu w Czechach, Słowacji i na Węgrzech nie ponoszą odpowiedzialności konstytucyjnej, natomiast polska konstytucja przewiduje, iż Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów za naruszenie konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu²⁴.

Zakres kompetencji rządu

Rząd jako człon władzy wykonawczej w dualistycznym układzie tej władzy odpowiada za wykonywanie ustaw i jego domeną jest funkcja rządzenia. Jak czytamy w Konstytucji Polski, „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną. [...] Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego, Rada Ministrów kieruje administracją rządową”²⁵. Oznacza to, że rząd jest najsilniejszym organem wchodzącym w strukturę władzy wykonawczej oraz administracji publicznej i to w stosunku do niego obowiązuje zasada domniemania kompetencji, zgodnie z którą rząd jest właściwy do zajęcia stanowiska w każdej sprawie niebędącej jasno przekazaną przepisami prawa do wykonania przez inny organ²⁶. Podobny zapis mówiący o domniemaniu kompetencji na rzecz rządu pojawia się w węgierskiej konstytucji, według której rząd określa się jako ogólny organ władzy wykonawczej²⁷. W Konstytucji Czech rząd jest z kolei nazwany najwyższym organem władzy wykonawczej²⁸. Podobny zapis istniał w pierwotnym tekście słowackiej konstytucji z 1992 roku, ale jak się okazało, w praktyce politycznej stanowił podstawę niejasności interpretacyjnych i konfliktu kompetencyjnego pomiędzy prezydentem i rządem, którego przewodniczącym był

²⁴ Art. 198 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (dostęp: 28.06.2013).

²⁵ Art. 146, ust. 1, 2, 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (dostęp: 28.06.2013).

²⁶ R. GLAJCAR: *Relacje prezydenta z Radą Ministrów*. W: *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*. Red. R. GLAJCAR, M. MIGALSKI. Warszawa 2006, s. 105.

²⁷ Art. 15, ust. 1 Konstytucji Węgier z dnia 18 kwietnia 2011 r., <http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf> (dostęp: 30.06.2013).

²⁸ Art. 67, ust. 1 Konstytucji Czech z dnia 16 grudnia 1992 r., <http://www.usoud.cz/en/constitution-of-the-czech-republic/> (dostęp: 30.06.2013).

Vladimír Mečiar. Został on zmieniony podczas nowelizacji konstytucji, jakiej dokonano w Słowacji w 1999 roku i w chwili obecnej stanowi o tym, iż rząd jest naczelnym organem władzy wykonawczej²⁹.

Spśród krajów Grupy Wyszehradzkiej tylko w konstytucji Polski i Słowacji wymieniony został przykładowy katalog kompetencji rządu. I tak, według polskiej ustawy zasadniczej Rada Ministrów:

- zapewnia wykonanie ustaw,
- wydaje rozporządzenia,
- koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej,
- chroni interesy Skarbu Państwa,
- uchwała projekt budżetu państwa,
- kieruje wykonaniem budżetu państwa oraz uchwała zamknięcie rachunków państwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu,
- zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny,
- zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa,
- sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi,
- zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe,
- sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa co-rocennie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej,
- określa organizację i tryb swojej pracy³⁰.

Z kolei słowacka konstytucja stanowi, iż rząd słowacki decyduje o:

- przygotowywaniu projektów ustaw,
- wydawaniu rozporządzeń,
- opracowaniu programu rządu i jego realizacji,
- szczegółowych rozwiązaniach dotyczących wprowadzenia w życie założeń polityki gospodarczej i społecznej państwa,
- opracowaniu projektu budżetu oraz państwowych rachunków,
- zawieraniu umów międzynarodowych, których wynegocjowanie zostało przekazane rządowi przez prezydenta i wymagają tego przepisy obowiązującego prawa,
- prowadzeniu wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa,
- przedstawianiu ważnych projektów ustaw opinii publicznej pod dyskusję,
- zwracaniu się z wnioskiem o udzielenie wotum zaufania,
- udzielaniu amnestii za wykroczenia,
- mianowaniu i odwoływaniu na określone w prawie stanowiska państwowe oraz trzech członków Rady Sądownictwa Republiki Słowackiej,

²⁹ Art. 108 Konstytucji Słowacji z dnia 1 września 1992 r., http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_ustava_2012.pdf#page=33&zoom=auto,0,291 (dostęp: 30.06.2013).

³⁰ Art. 146, ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (dostęp: 30.06.2013).

- złożeniu wniosku o zarządzanie stanu wojny, mobilizacji sił zbrojnych, stanu wojennego, stanu nadzwyczajnego oraz o ich zakończenie,
- wysłaniu sił zbrojnych poza granice kraju na misje wojskowe, humanitarne, pokojowe, stacjonowaniu obcych wojsk na terytorium Słowacji w ramach misji humanitarnych, wojskowych czy pokojowych,
- innych sprawach przewidzianych w ustawach³¹.

Analizując zakres kompetencji rządu w państwach Grupy Wyszehradzkiej, nie sposób pominąć wzajemne relacje pomiędzy dwoma członami władzy wykonawczej, czyli pomiędzy rządem i prezydentem. W każdym z omawianych krajów prezydent posiada bowiem pewne kompetencje w stosunku do rządu. Odgrywa on ważną rolę w powoływaniu i odwoływaniu rządów oraz w dokonywaniu zmian personalnych w ich składach. W polskim ustawodawstwie funkcjonuje instytucja Rady Gabinetowej, będącej przejawem współpracy prezydenta z rządem. Organ ten tworzy rząd obradujący pod przewodnictwem prezydenta, który zwołuje Radę Gabinetową w sprawach szczególnej wagi, ale nie przysługują jej kompetencje rządu³².

Modele gabinetów (system wyborczy – system partyjny – model gabinetu)

Jak zostało już wspomniane we wcześniejszych rozważaniach, państwa Grupy Wyszehradzkiej można zaliczyć do krajów o reżimie parlamentarnym charakteryzującym się określonymi cechami m.in. uzależnieniem gabinetu od poparcia większości parlamentarnej. Na powstanie, trwanie i upadek rządu w omawianych państwach wpływ będą miały różne czynniki. „W literaturze przedmiotu dość często pojawiają się cztery podejścia badawcze, określające zmienne wpływające na trwanie lub dymisję gabinetu. [...]:

- atrybuty systemu politycznego, pozwalające na wyjaśnienie zjawiska za pomocą określenia wpływu pewnych cech instytucjonalnych na trwałość gabinetu,
- atrybuty koalicji, których istota zawiera się w cechach konkretnej koalicji, powodując jej trwałość (np. status większościowy gabinetu),
- struktura systemu przetargów, w ramach których koalicja gabinetowa powstaje i trwa, a więc wzorce rywalizacji w systemie unipolarnym, bipolarnym i wielopolarnym,
- wydarzenia, które przyczyniają się do upadku gabinetu”³³.

³¹ Art. 119 Konstytucji Słowacji z dnia 1 września 1992 r., http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_ustava_2012.pdf#page=33&zoom=auto,0,291 (dostęp: 30.06.2013).

³² Art. 141 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (dostęp: 9.07.2013).

³³ W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne w III RP*. Wrocław 2004, s. 53.

Wśród cech systemu politycznego wpływających na stabilność rządów można wskazać m.in. liczbę partii, rozmiar systemu partyjnego, obecność partii antysystemowych lub innych ekstremalnych ugrupowań mających destabilizujący wpływ na trwałość gabinetu, procedury konstytucyjne dotyczące tworzenia rządu, roli prezydenta, odpowiedzialności politycznej rządu itp.

Z trwałością gabinetów związany jest także system partyjny według zasady, iż „im bardziej jest on sfragmentaryzowany, tym gabinet wykazuje mniejszą stabilność i stosunkowo dużą zależność od woli parlamentu. Również proces formowania rządu jest długotrwały i skomplikowany, z dużą częstotliwością i tendencją do występowania kryzysów. Z kolei system dwupartyjny lub dwuipółpartyjny przyczynia się do zaistnienia odwrotnej sytuacji, czyli funkcjonowania silnego, stabilnego gabinetu, który w dodatku dominuje nad parlamentem”³⁴. Partie polityczne jako główni rozgrywający w przetargach koalicyjnych określają motyw przystąpienia do koalicji, kierując się dążeniem do zdobycia stanowisk w rządzie i administracji (model łupów) lub chęcią realizacji własnego programu (model programowy). Im więcej partii jest obecnych w parlamencie, tym bardziej skomplikowany i długotrwały okaże się w rezultacie system przetargowy prowadzący do zawarcia koalicji. Znaczenie ma ponadto stopień polaryzacji opozycji – im wyższy poziom polaryzacji, tym krótszy żywot gabinetu³⁵.

W żadnym z omawianych krajów nie można mówić o systemie dwupartyjnym, z bardziej lub mniej sfragmentaryzowanym systemem partyjnym, państwa te są zatem narażone na niestabilność rządów. Drugim czynnikiem mającym wpływ na pozycję rządu, jego trwałość i stabilność jest system wyborczy obowiązujący w wyborach parlamentarnych. Do systemów wyborczych sprzyjających stabilności gabinetu oraz wzmacniających jego pozycję w stosunku do parlamentu należy zaliczyć systemy większościowe (większości zwykłej, absolutnej) oraz system wyborczy proporcjonalny przy zastosowaniu metody d'Hondta, Hagenbacha-Bischoffa, ilorazu Droopa, które sprzyjają partiom dużym, a to z kolei przyczynia się do koncentracji systemu partyjnego. Istotnym elementem uzupełniającym przyjętą formułę rozdziału mandatów jest także wprowadzenie klauzuli zaporowej, która zapobiega nadmiernej fragmentaryzacji systemu partyjnego. W żadnym z omawianych krajów nie obowiązuje system większościowy. Na Węgrzech po zmianach ordynacji wyborczej w 2011 roku dalej pozostawiono system mieszany, w Czechach, Polsce i Słowacji obowiązuje system proporcjonalny z zastosowaniem formuły d'Hondta (Czechy i Polska) oraz Hagenbacha-Bischoffa. Dla przykładu w Polsce w wyborach parlamentarnych z 1991 roku nie ustanowiono klauzuli zaporowej, co przełożyło się na bardzo duże rozdrobnienie partyjne, a w rezultacie skomplikowane negocjacje koalicyjne i trudności z wyłonieniem stabilnej większości w parlamencie dla poparcia rządu. Trzecim

³⁴ Ibidem, s. 15.

³⁵ Ibidem, s. 54–55.

czynnikiem wpływającym na los gabinetu jest mechanizm konstruktywnego wotum nieufności, który utrudnia zmianę rządu, umacniając tym samym jego pozycję wobec parlamentu. „Jeśli bowiem opozycji nie uda się porozumieć w sprawie znalezienia alternatywy dla istniejącego gabinetu, nie będzie możliwe odwołanie rządu”³⁶. Z instytucją konstruktywnego wotum nieufności mamy do czynienia w Polsce i na Węgrzech, gdzie do tej pory zostało ono wykorzystane w praktyce tylko raz (w Polsce próba była nieskuteczna, na Węgrzech udało się w ten sposób zmienić premiera w 2009 roku).

„W praktyce politycznej państw demokratycznych występują następujące typy gabinetów rządowych:

- jednopartyjny gabinet większościowy, dysponujący poparciem większości parlamentarnej,
- jednopartyjny gabinet mniejszościowy,
- koalicja większościowa,
- koalicja mniejszościowa”³⁷.

Jednopartyjne gabinety są charakterystyczne dla systemów dwupartyjnych, gdy jedna partia dysponuje większością bezwzględną w parlamencie i nie ma wówczas potrzeby, by dzielić się władzą oraz stanowiskami rządowymi z innymi ugrupowaniami. Natomiast w sytuacji, gdy po wyborach żadna z partii nie posiada większości miejsc w parlamencie, zapewniającej samodzielne rządzenie, decyduje się na sformowanie gabinetu koalicyjnego. „Gabinety koalicyjne charakteryzują się tym, iż jest kilku uczestników tworzących gabinet i formując rząd, należy wziąć pod uwagę ich oczekiwania względem programu i stanowisk. Im więcej partii jest obecnych w gabinecie, tym delikatniejsze i trudniejsze są negocjacje. Głównym motywem partii uczestniczących w rywalizacji oraz przetargach koalicyjnych mogą być [...] stanowiska w rządzie lub kwestie programowe istotne dla konkretnego ugrupowania politycznego”³⁸.

W państwach Grupy Wyszehradzkiej po 1989 roku, na przestrzeni ostatnich lat najczęściej powstawały i funkcjonowały koalicje większościowe.

Trwałość gabinetów

W Czechach od 1 stycznia 1993 roku rządziło dziesięciu premierów i tylko dwóch z nich pełniło swoje funkcje przez pełną kadencję Izby Poselskiej (I rząd

³⁶ Ibidem, s. 15.

³⁷ W. SOKÓŁ: *Teoretyczne aspekty tworzenia i funkcjonowania rządów koalicyjnych*. W: *Rządy koalicyjne w III RP*. Red. M. CHMAJ. Olsztyn 2006, s. 10.

³⁸ W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 36–37.

V. Klause, rząd M. Zemana). Jak wynika z tabeli 1, dotychczas premierzy w Czechach wywodzili się z dwóch największych partii politycznych, czyli Obywatelskiej Partii Demokratycznej (Občanská demokratická strana, ODS) i Czeskiej Partii Socjaldemokratycznej (Česká strana sociálně demokratická, ČSSD), a trzykrotnie zostały powołane tzw. tymczasowe rządy fachowców. Kolejnymi premierami zawsze byli przewodniczący swojej partii i stali oni na czele rządów koalicyjnych, zaś partiami dopełniającymi koalicje były partie centrowe, z kolei Komunistyczna Partia Czech i Moraw pozostawała w ciągłej izolacji politycznej, mimo iż zdobywała stałe poparcie wyborcze. Wyjątek od tej reguły stanowił jednopartyjny, mniejszościowy rząd Miloša Zemana, który utrzymał się przy władzy przez okres całej kadencji Izby Poselskiej (1998–2002) dzięki zawarciu umowy z główną partią opozycyjną, czyli ODS, gwarantującej poparcie działań rządu w zamian za pewne ustępstwa personalne i polityczne³⁹. W przypadku pierwszego rządu Mirka Topolánka (4.09.2006–9.01.2007)⁴⁰ też możemy mówić o rządzie jednopartyjnym i mniejszościowym, ale rząd ten nie uzyskał wotum zaufania w Izbie Poselskiej i ostatecznie zakończył swoje działanie (podał się do dymisji, która została przyjęta przez prezydenta V. Klause, ale działał do czasu uzyskania wotum zaufania przez drugi rząd M. Topolánka w styczniu 2007 roku). Sytuacja związana z powstawaniem, funkcjonowaniem, a następnie z upadkiem rządu po wyborach parlamentarnych w Czechach w 2006 roku do tej pory należała do najbardziej kryzysowych pod względem politycznym w najnowszej historii Czech. Wynikała ona z patowego rozstrzygnięcia wspomnianych wyborów do Izby Poselskiej z 2 i 3 czerwca 2006 roku, które zakończyły się co prawda zwycięstwem Obywatelskiej Partii Demokratycznej, ale obsadziła ona 81 mandatów, co nie wystarczyło do stworzenia większościowego rządu. Rezultat wyborów oznaczał, że ani partie centroprawicowe, które weszły do niższej izby czeskiego parlamentu: ODS, Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna – Czechosłowacka Partia Ludowa (Křesťanská demokratická unie – Československá lidová, KDU-ČSL), Partia Zielonych (Strana zelených, SZ), ani partie lewicowe: ČSSD, Komunistyczna Partia Czech i Moraw, nie posiadały w izbie większości – każdej ze stron przypadało po sto mandatów (większość wynosi 101 w 200-osobowej Izbie Poselskiej)⁴¹. Efektem tego był upadek pierwszego rządu M. Topolánka, który nie otrzymał wotum zaufania (miał to być rząd jednopartyjny złożony tylko z ministrów wywodzących się z ODS), a drugi jego rząd (w skład którego wchodził przedstawiciele ugrupowań tworzących koalicję – ODS, KDU-ČSL, SZ) uzyskał wotum zaufania tylko dlatego, iż dwóch posłów

³⁹ M. STOBIEŃSKI: *Pozycja i rola gabinetu w Czechach po 1989 roku*. W: *Na gruzach Imperium: demokratyczna modernizacja w państwach regionu Europy Środkowej i Wschodniej*. Red. A. STĘPIEŃ-KUCZYŃSKA, M. POTZ, M. SŁOWIKOWSKI. Toruń 2012.

⁴⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Prime_Ministers_of_the_Czech_Republic (dostęp: 30.06.2013).

⁴¹ <http://www.volby.cz/pls/ps2006/ps53?xjazyk=CZ> (dostęp: 30.06.2013).

Czeskiej Partii Socjaldemokratycznej nie pojawiło się na głosowaniu w sprawie zaakceptowania rządu i jego programu, co dawało bardzo słabą i niestabilną pozycję wyjściową do rządzenia. Ostatecznie rząd M. Topolánka upadł w następstwie uchwalenia wotum nieufności w marcu 2009 roku, a partie porozumiały się co do powołania tymczasowego rządu fachowców na czele z Janem Fischerm. W zamierzeniu rząd ten miał działać do czasu przedterminowych wyborów do Izby Poselskiej w październiku 2009 roku, nie udało się jednak przeprowadzić procedury skrócenia kadencji Izby Poselskiej (najpierw decyzja parlamentu została zaskarżona do Sądu Konstytucyjnego, którego werdykt zablokował możliwość zorganizowania wyborów przedterminowych, a kiedy w następnym posunięciu znowelizowano konstytucję, by prezydent mógł rozwiązać Izbę Poselską, partie polityczne nie zdecydowały się z tego rozwiązania skorzystać) i wybory do Izby Poselskiej odbyły się zgodnie z kalendarzem wyborczym w przewidywanym terminie (28–29 maja 2010 r.)⁴².

W najnowszej historii Czech dwóch premierów zdołało rządzić przez cały okres kadencji, dwa razy doszło do skrócenia kadencji Izby Poselskiej i do przedterminowych wyborów w następstwie upadku rządu, najczęściej dochodziło do dymisji rządu w wyniku uchwalenia wotum nieufności lub decyzji samego premiera o podaniu się do dymisji. Pierwszy rząd Republiki Czeskiej, która zaczęła funkcjonować jako odrębne państwo z dniem 1 stycznia 1993 roku po rozpadzie Czechosłowacji, został wyłoniony po wyborach parlamentarnych w czerwcu 1992 roku. Był to pierwszy rząd Václava Klause, w skład którego weszły cztery partie koalicyjne – Obywatelska Partia Demokratyczna (ODS), Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna – Czechosłowacka Partia Ludowa (KDU-ČSL), Obywatelski Sojusz Demokratyczny (Občanská demokratická aliance, ODA) oraz Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna (Křesťanskodemokratická strana, KDS)⁴³. Pomimo wewnętrznych tarć centroprawicowy rząd koalicyjny V. Klause przetrwał całą czteroletnią kadencję, a po wyborach parlamentarnych w czerwcu 1996 roku współpraca w tym gronie była kontynuowana (w czerwcu 1995 roku doszło do połączenia KDS i ODS, koalicję tworzyły więc trzy ugrupowania – ODS, KDU-ČSL oraz ODA). Zakończyła się ona jednak już w listopadzie 1997 roku, kiedy koalicję opuściła najpierw KDU-ČSL, potem ODA, co zmusiło premiera V. Klause do podania się do dymisji. Bezpośrednią przyczyną takiego obrotu spraw była afera związana z finansowaniem najsilniejszej partii rządzącej, czyli ODS, której V. Klaus był przewodniczącym. W następstwie dymisji rządu, powołano tymczasowy rząd fachowców, na którego czele stanął Josef Tošovský – dotychczasowy prezes banku centralnego. Rząd ten uzyskał poparcie

⁴² J. GROSZKOWSKI: *Odłożenie wyborów parlamentarnych w Czechach*. Analizy OSW, 16.09.2009, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2009-09-16/odlozenie-wyborow-parlamentarnych-w-czechach> (dostęp: 30.06.2013).

⁴³ P. FIALA, V. HLOUŠEK: *System partyjny Republiki Czeskiej*. W: *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, P. FIALA, R. HERBUT, J. SROKA. Wrocław 2003, s. 26.

Czeskiej Partii Socjaldemokratycznej – ČSSD (dotychczas najsilniejszej partii opozycyjnej), gdyż miał on funkcjonować tylko do przedterminowych wyborów w czerwcu 1998 roku. Partia ta ostatecznie wygrała wybory, a jej lider – Miloš Zeman otrzymał od prezydenta Václava Havla misję sformowania rządu. W istniejącym w Izbie Poselskiej układzie sił obie najsilniejsze partie – ODS i ČSSD, zdecydowały się na podpisanie umowy o ustabilizowaniu sytuacji politycznej w kraju. Nie była to jednak umowa koalicyjna, a tzw. umowa opozycyjna⁴⁴, która zakładała powołanie mniejszościowego rządu M. Zemana (w chwili głosowania nad wotum zaufania posłowie ODS opuścili Izbę Poselską) w zamian za pewne stanowiska państwowe dla przedstawicieli ODS. Została ona w kolejnych latach uzupełniona kilkoma dodatkowymi umowami, które dotyczyły najważniejszych spraw państwowych (m.in. budżetu, integracji europejskiej czy zmian w ordynacji wyborczej) i miały kolosalne znaczenie z punktu widzenia interesu kraju, funkcjonowania systemu partyjnego w Czechach oraz trwałości mniejszościowego rządu M. Zemana. Był to drugi czeski rząd, który pomimo znaczących przeciwności natury politycznej (brak większości parlamentarnej), zdołał przetrwać przez cały okres czteroletniej kadencji Izby Poselskiej. Jak się okazało, w kolejnych latach żaden gabinet nie powtórzył już tego osiągnięcia. Po wyborach parlamentarnych z czerwca 2002 roku, które zakończyły się zwycięstwem Czeskiej Partii Socjaldemokratycznej (ČSSD), powstał rząd koalicyjny Vladimíra Špidli, w skład którego wchodziły obok ČSSD partie dwublokowej koalicji – KDU-ČSL i US-DEU (Unie svobody – Demokratická unie, Unia Wolności – Unia Demokratyczna). Po raz kolejny partia, która wcześniej rządziła, powtórzyła swój sukces wyborczy w następnej elekcji (po raz pierwszy stało się tak z ODS, która w 1996 roku ponownie wygrała wybory po okresie czterech lat rządów od 1992 roku), co jest warte podkreślenia zwłaszcza w sytuacji rządu mniejszościowego, jakim był gabinet M. Zemana. W wyniku wewnętrznych tarć wśród członków Czeskiej Partii Socjaldemokratycznej, spadku notowań oraz dotkliwej porażki partii w wyborach do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2004 roku V. Špidla podał się do dymisji (ustąpił także z funkcji przewodniczącego ČSSD), a jego miejsce zajął Stanislav Gross. Zdecydował się on kontynuować współpracę z partiami centroprawicowymi KDU-ČSL i US-DEU⁴⁵. Kariera młodego polityka nie trwała jednak długo. W związku z doniesieniami medialnymi dotyczącymi sfery finansowej działalności premiera i jego żony pojawiły się głosy o konieczności rezygnacji premiera, do czego nawoływali także politycy partii koalicyjnych. Czeska Partia Socjaldemokratyczna udzieliła jednak wsparcia S. Grossowi, ponownie wybierając go na swojego przewodniczącego, nie bacząc na spadające poparcie oraz zapowiedź ludowców, że opuszczą koalicję, jeśli

⁴⁴ Ibidem, s. 45.

⁴⁵ P. UKIELSKI: *Czechy*. „Europa Środkowo-Wschodnia” 2004, nr XIV, s. 101, <http://www.ceeol.com/aspx/issuedetails.aspx?issueid=f6b99379-3230-447e-898b-7a2472f33519&articleid=03ca5a9-33e7-40d1-a035-a4215554f415#a03caa5a9-33e7-40d1-a035-a4215554f415> (dostęp: 2.07.2013).

premier nie ustąpi. Ostatecznie ministrowie z ramienia KDU-ČSL i US-DEU podali się do dymisji, a w stosunku do premiera S. Grossa i jego rządu został zgłoszony wniosek o wotum nieufności. W tej sytuacji premier zaczął zabiegać o poparcie komunistów, którzy w wyniku wzajemnych ustaleń wstrzymali się od głosu podczas głosowania nad wnioskiem o wotum nieufności, co spowodowało, że wniosek przepadł (za odwołaniem rządu głosowali jedynie posłowie ODS i KDU-ČSL)⁴⁶. Nie oznaczało to jednak końca kłopotów premiera S. Grossa, gdyż jego rząd mógł liczyć właściwie tylko na poparcie komunistów, a na to nie było zgody. Socjaldemokraci wrócili więc do rozmów z poprzednimi koalicjantami, którzy zdecydowali się na zawarcie nowej koalicji, ale w zmienionej konfiguracji. Premier S. Gross podał się do dymisji w kwietniu 2005 roku, a nowym szefem rządu został dotychczasowy wiceprzewodniczący ČSSD Jiří Paroubek⁴⁷. Pełnił on funkcję premiera aż do czasu powołania rządu Mirka Topolánka po wyborach parlamentarnych z czerwca 2006 roku. Jak zostało opisane, formalną akceptację drugi rząd M. Topolánka otrzymał w styczniu 2007 roku, co było związane z trudnościami w uzyskaniu wotum zaufania w istniejącym w Izbie Poselskiej układzie sił. Rząd ten zakończył swoją misję w wyniku uchwalenia wotum nieufności w kwietniu 2009 roku. W zaistniałej sytuacji dwie najsilniejsze partie – ODS i ČSSD, porozumiały się co do powołania tymczasowego rządu Jana Fischera, który w założeniu miał działać do przedterminowych wyborów do Izby Poselskiej planowanych na październik 2009 roku⁴⁸, ale (w wyniku złożonych okoliczności politycznych, o czym wyżej) przetrwał do maja 2010 roku, kiedy w konstytucyjnym terminie odbyły się wybory parlamentarne. Zakończyły się one zwycięstwem Czeskiej Partii Socjaldemokratycznej, ale w wyniku rozmów powstała centroprawicowa większościowa koalicja Obywatelskiej Partii Demokratycznej, TOP 09 i Spraw Publicznych, na której czele stanął lider ODS Petr Nečas. Jego rządy nie trwały jednak długo, gdyż w czerwcu 2013 roku podał się do dymisji w związku z aferą korupcyjno-obyczajową obejmującą osoby z bliskiego otoczenia premiera (m.in. szefową jego gabinetu)⁴⁹. Prezydent M. Zeman 25 czerwca 2013 roku mianował na stanowisko premiera bezpartyjnego Jiříego Rusnoka. Pozostał on na stanowisku do czasu powołania nowego premie-

⁴⁶ P. UKIELSKI: *Czechy. „Europa Środkowo-Wschodnia”* 2005, nr XV, s. 90, <http://www.ceeol.com/aspx/issuedetails.aspx?issueid=a8ae712f-60b4-4f50-9439-9cdf4663270e&articleid=ad86798-91cd-47f6-bf99-546a24b29a72#aad86798-91cd-47f6-bf99-546a24b29a72> (dostęp: 29.04.2012).

⁴⁷ A. Czyż, S. KUBAS: *Czechy i Słowacja. Politologiczne studium wspólnej i oddzielnej państwowości*. Katowice 2012, s. 127.

⁴⁸ M. BOCIAN: *Czechy: techniczny rząd w cieniu wyborów*. Analizy OSW 12.05.2009, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2009-05-13/czechy-techniczny-rzad-w-cieniu-wyborow> (dostęp: 2.07.2013).

⁴⁹ J. GROSZKOWSKI: *Upadek rządu w Czechach w związku z aferą korupcyjno-obyczajową*. Analizy OSW, 19.06.2013, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2013-06-19/upadek-rzadu-w-czechach-w-zwiazku-z-afera-korupcyjnoobyczajowa> (dostęp: 2.07.2013).

ra po przedterminowych wyborach do Izby Poselskiej, które odbyły się 25–26 października 2013 roku. Przyniosły one zwycięstwo Czeskiej Partii Socjaldemokratycznej, której lider Bohuslav Sobotka został premierem i stanął na czele centrolewicowego gabinetu koalicyjnego, w skład którego weszły obok Czeskiej Partii Socjaldemokratycznej ugrupowanie ANO 2011 oraz Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna – Czechosłowacka Partia Ludowa⁵⁰.

Najbardziej stabilna pod względem politycznym i trwałości gabinetów okazała się pierwsza dekada istnienia samodzielnego państwa czeskiego, później żadnemu premierowi nie udało się rządzić przez pełną czteroletnią kadencję Izby Poselskiej (raz uchwalony został wniosek o wotum nieufności, w pozostałych przypadkach to premier podawał się do dymisji, skutkiem czego upadał cały jego rząd). Najpierw rządziła koalicja centroprawicowa, potem nastął okres rządów socjaldemokratów, po czym do władzy doszła koalicja centrolewicowa, by ustąpić miejsca koalicji centroprawicowej, a następnie znów centrolewicowej (w międzyczasie istniały przejściowe rządy fachowców). Co warto podkreślić, w Czechach zawsze trzonem koalicji rządowej była jedna z dwóch głównych, najsilniejszych partii politycznych – albo Obywatelska Partia Demokratyczna, albo Czeska Partia Socjaldemokratyczna, co świadczy o dwubiegunowym charakterze rywalizacji politycznej na czeskiej scenie partyjnej. Partie te jednak nigdy nie były na tyle silne, by rządzić samodzielnie i tworzyć większościowy rząd (jednopartyjnym rządem był gabinet M. Zemana, ale nie dysponował on poparciem większości parlamentarnej). W 2010 roku zdarzyło się, iż zwycięska w wyborach partia nie utworzyła większościowego rządu (Czeska Partia Socjaldemokratyczna wygrała wybory, ale powstał rząd centroprawicowy).

„Tworzenie rządów w Polsce było konsekwencją zarówno rezultatów wyborów, jak i polityki koalicyjnej w ramach sfragmentaryzowanego systemu partyjnego”⁵¹. Polska od 1989 roku miała 13 premierów i tylko dwóch z nich pełniło swoje funkcje przez pełną kadencję parlamentu (patrz tabela 1 – Jerzy Buzek oraz Donald Tusk).

W wyniku obrad Okrągłego Stołu w czerwcu 1989 roku odbyły się w Polsce wybory do tzw. sejmiku kontraktowego, w którym 65% miejsc przypadło stronie rządowej (Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej – PZPR, i jej sojusznikom ze Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego – ZSL, oraz Stronnictwa Demokratycznego – SD), a 35% dla kandydatów niezależnych. Po wyborach misji sformowania rządu podjął się Czesław Kiszczak, ale ostatecznie po zawarciu koalicji pomiędzy Solidarnością, ZSL i SD premierem został Tadeusz Mazowiecki (PZPR formalnie nie było członkiem koalicji, lecz uzyskało cztery teki ministerialne w nowym rządzie). Pełnił tę funkcję aż do listopada 1990 roku, kiedy po porażce w wybo-

⁵⁰ <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-02-05/nowy-rzad-w-czechach-jawny-konflikt-interesow> (dostęp: 18.05.2014).

⁵¹ W. SOKÓŁ: *Teoretyczne aspekty tworzenia i funkcjonowania rządów koalicyjnych*. W: *Rządy koalicyjne...*, s. 26.

rach prezydenckich złożył dymisję, a zastąpił go Jan Krzysztof Bielecki. J.K. Bielecki stanął na czele centroprawicowego, koalicyjnego rządu, w skład którego wchodził Kongres Liberalno-Demokratyczny (KLD), Porozumienia Centrum (PC), Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego (ZChN), Ruchu Obywatelskiego Akcji Demokratycznej (ROAD), Stronnictwa Demokratycznego (SD)⁵². Rząd ten złożył dymisję 5 grudnia 1991 roku po ukonstytuowaniu się nowego sejmu wybranego w dniu 27 października 1991 roku i, co warto podkreślić, były to pierwsze w Polsce w pełni wolne i demokratyczne wybory parlamentarne. Wyniki tych wyborów oraz zastosowany system wyborczy (bez progów wyborczego) spowodowały jednak problemy z powstaniem rządu mającego poparcie większości posłów. Doprowadziło to do niepowodzenia misji sformowania rządu powierzonej Bronisławowi Geremkowi przez prezydenta Lecha Wałęsę, niemożliwe okazało się także powołanie po raz kolejny na stanowisko premiera J.K. Bieleckiego. Kolejną osobą desygnowaną na premiera był Jan Olszewski, który po pierwszym niepowodzeniu ze stworzeniem koalicji złożył rezygnację, gdy jednak sejm jej nie przyjął, J. Olszewski podjął się trudnej roli i w wyniku długich negocjacji powstał koalicyjny rząd mniejszościowy, w skład którego weszli przedstawiciele czterech ugrupowań: Porozumienia Centrum (PC), Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego (ZChN), Polskiego Stronnictwa Ludowego-Porozumienia Ludowego (PSL-PL) oraz Partii Chrześcijańskich Demokratów (PChD). Ponieważ rząd nie dysponował trwałą większością w sejmie (rząd mniejszościowy), a próby stworzenia szerszej koalicji nie przyniosły rezultatu, jego funkcjonowanie okazało się krótkotrwałe (do 5 czerwca 1992 roku). W związku z tzw. aferą teczkową został złożony wniosek o wotum nieufności dla rządu przez posłów Unii Demokratycznej (UD), a także przez prezydenta L. Wałęsę, który sejm przyjął i przypieczętował upadek rządu J. Olszewskiego. Dzień po odwołaniu rządu J. Olszewskiego prezydent L. Wałęsa desygnował na szefa rządu prezesa Polskiego Stronnictwa Ludowego Waldemara Pawłaka, którego sejm wybrał na nowego premiera. Trwająca nieco ponad miesiąc misja sformowania gabinetu zakończyła się niepowodzeniem, co skutkowało złożeniem dymisji przez W. Pawłaka. Dymisja została przyjęta, a na stanowisko premiera prezydent desygnował Hannę Suchocką. W nowym rządzie (o charakterze mniejszościowym), powołanym 11 lipca 1992 roku, znaleźli się przedstawiciele Unii Demokratycznej (UD), Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego (ZChN), Polskiego Stronnictwa Ludowego-Porozumienia Ludowego (PSL-PL), Kongresu Liberalno-Demokratycznego (KLD), Partii Chrześcijańskich Demokratów (PChD), Stronnictwa Ludowo-Chrześcijańskiego (SLCh) oraz Polskiego Programu Gospodarczego (PPG)⁵³. Los także i tego rządu był nietrwały. Po niecałym roku urzędowania został on odwołany w wyniku przegłosowania (jednym gło-

⁵² Ibidem, s. 24.

⁵³ Ibidem.

sem) wniosku o wotum nieufności. W takiej sytuacji prezydent L. Wałęsa w wyniku uchwalenia wotum nieufności bez jednoczesnego dokonania wyboru nowego premiera przez sejm skorzystał ze swoich konstytucyjnych uprawnień (na podstawie Małej konstytucji), nie przyjął dymisji rządu H. Suchockiej i rozwiązał parlament. Okres 1989–1993 charakteryzował się w Polsce dużą zmiennością gabinetów, a proces formowania się rządów koalicyjnych miał następujące cechy:

- „1) w tworzeniu gabinetów uczestniczyły ugrupowania o rodowodzie postsolidarnościowym,
- 2) kolejne koalicje nie były w stanie zapewnić sobie lub utrzymać poparcia większości w parlamencie. Gabinety J. Olszewskiego oraz H. Suchockiej miały status mniejszościowych i musiały szukać poparcia parlamentarnego ugrupowań pozarządowych praktycznie każdorazowo, gdy dochodziło do głosowania nad istotnymi, z punktu widzenia polityki państwa, projektami ustaw,
- 3) zasadą stało się tworzenie gabinetów wielopartyjnych, w których uczestniczyło od czterech (gabinet J. Olszewskiego) do siedmiu (gabinet H. Suchockiej)”⁵⁴.

W wyniku przedterminowych wyborów parlamentarnych we wrześniu 1993 roku, wygranych przez Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD), został powołany centrolewicowy, koalicyjny rząd Waldemara Pawlaka, w skład którego wchodziłi przedstawiciele Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL). Tym razem misja sformowania rządu powierzona przez prezydenta L. Wałęsę po raz drugi W. Pawlakowi zakończyła się sukcesem, choć rząd ten nie funkcjonował długo. W marcu 1995 roku w wyniku sporów koalicyjnych rząd podał się do dymisji, którą prezydent przyjął i powołał gabinet z Józefem Oleksym jako premierem, składający się ponownie z przedstawicieli dwóch partii: Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego. Także i ten rząd nie był zbyt trwały. W styczniu 1996 roku premier J. Oleksy podał się do dymisji po sprawie Olina, czyli oskarżeniach o szpiegostwo stawianych premierowi. Nowym premierem został Włodzimierz Cimoszewicz, który stanął na czele rządu po raz kolejny koalicyjnego, tworzonego ponownie przez przedstawicieli Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Zatem premierzy zmieniali się, natomiast układ partyjny pozostawał ten sam – partie o rodowodzie postkomunistycznym, do tej pory izolowane i traktowane z rezerwą, zdołały stworzyć koalicje większościowe i razem sformować trzy koalicyjne gabinety⁵⁵. Po kolejnych wyborach parlamentarnych władza przeszła w ręce centroprawicy – prezydent Aleksander Kwaśniewski desygnował na premiera Jerzego Buzka, który stanął na czele koalicyjnego rządu tworzonego przez przedstawicieli dwóch ugrupowań – Akcji Wyborczej Solidarność (AWS) i Unii Wolności (UW). Był to pierwszy w historii III RP rząd, któremu udało

⁵⁴ Ibidem, s. 23–25.

⁵⁵ Ibidem, s. 25.

się przetrwać okres czteroletniej kadencji, mimo iż od czerwca 2000 roku pozostawał rządem mniejszościowym po rozpadzie koalicji AWS – UW. „Niespójność opozycji parlamentarnej wobec konieczności przedstawienia konstruktywnego wniosku o wotum nieufności sprawiła, że rząd przetrwał do następnych wyborów”⁵⁶. Wybory te okazały się zwycięskie dla lewicy i znów pojawił się format współpracy Sojuszu Lewicy Demokratycznej (w koalicji z Unią Pracy) z Polskim Stronnictwem Ludowym. Tym razem na czele koalicyjnego, centrolewicowego rządu stanął Leszek Miller. Koalicja rozpadła się na początku marca 2003 roku i od tej pory rząd L. Millera pozostawał rządem mniejszościowym. Sytuacja ta trwała nawet pomimo zmiany na stanowisku premiera, kiedy L. Miller dzień po wejściu Polski do Unii Europejskiej, czyli 2 maja 2004 roku, podał się do dymisji. Prezydent A. Kwaśniewski powołał na premiera Marka Belkę, który jednak w pierwszym podejściu nie uzyskał wotum zaufania. W drugim etapie powoływania rządu według procedury konstytucyjnej prawo wskazania kandydata przysługuje sejmowi, który jednak w tej sytuacji nie zgłosił swojego kandydata. W trzecim kroku, gdy inicjatywa powraca do prezydenta, A. Kwaśniewski ponownie powierzył misję sformowania rządu M. Belce. Tym razem drugi już rząd M. Belki wotum zaufania otrzymał (w jego skład wchodziłi przedstawiciele Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz osoby bezpartyjne). Kiedy sejm nie przegłosował uchwały o skróceniu kadencji w maju 2005 roku, rząd M. Belki podał się do dymisji, prezydent A. Kwaśniewski odmówił jednak jej przyjęcia. Ostatecznie rząd M. Belki złożył dymisję na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu V kadencji 19 października 2005 roku, pełnił zaś funkcje do czasu powołania nowej Rady Ministrów. Jak się okazało, był to mniejszościowy rząd Kazimierza Marcinkiewicza reprezentującego Prawo i Sprawiedliwość (PiS) – partię, która wygrała wybory, ale której nie udało się stworzyć większościowej koalicji centrowprawicowej z Platformą Obywatelską. W następstwie kryzysu parlamentarnego wokół uchwalenia ustawy budżetowej w lutym 2006 roku został podpisany tzw. pakt stabilizacyjny przez liderów trzech ugrupowań: Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony oraz Ligi Polskich Rodzin (LPR), mający umożliwić dalsze działanie mniejszościowego rządu K. Marcinkiewicza. Stało się to podstawą podpisania w późniejszym czasie umowy koalicyjnej pomiędzy tymi trzema ugrupowaniami, a to dało rządowi większość w parlamencie. W lipcu 2006 roku rząd K. Marcinkiewicza podał się do dymisji, a prezydent Lech Kaczyński powołał na nowego premiera swojego brata bliźniaka, lidera Prawa i Sprawiedliwości – Jarosława Kaczyńskiego. Rząd J. Kaczyńskiego pozostawał rządem koalicyjnym, lecz w 2007 roku doszło do rozpadu koalicji PiS – Samoobrona – LPR, a w wyniku przegłosowania uchwały o skróceniu kadencji sejmu 21 października 2007 roku odbyły się przedterminowe wybory parlamentarne. Zwycięsko z tych wyborów wyszła Platforma Obywatelska (PO), której lider – Donald Tusk, otrzymał od

⁵⁶ Ibidem, s. 26.

prezydenta L. Kaczyńskiego misję sformowania rządu. Powstał koalicyjny, centroprawicowy rząd Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Był to drugi rząd w III RP, który przetrwał okres pełnej kadencji parlamentu i pierwszy, któremu udało się powtórzyć sukces w kolejnych wyborach i rządzić drugą kadencję. W 2011 roku po wyborach parlamentarnych powstał bowiem drugi rząd Donalda Tuska, również koalicyjny, z tym samym partnerem do rządzenia, czyli Polskim Stronnictwem Ludowym.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, Polska spośród państw Grupy Wyszehradzkiej charakteryzuje się największą zmiennością gabinetów. To w Polsce najczęściej dochodziło do dymisji rządów, powoływania rządów mniejszościowych i rozpadów koalicji oraz alternacji władzy po wyborach, co świadczy o dużej niestabilności systemu partyjnego i chwiejności poparcia ze strony elektoratu. Najbardziej niestabilna była pod tym względem pierwsza dekada istnienia III RP i dopiero w ostatnich latach sytuacja zaczęła się zmieniać – od 2007 roku rządzi ta sama koalicja PO – PSL. Jak dotąd nigdy w historii III RP nie powstał jednopartyjny, większościowy rząd, który mógłby rządzić samodzielnie.

Słowacja od 1 stycznia 1993 roku miała pięciu premierów, przy czym trzech z nich pełniło funkcję dwukrotnie i przez pełną kadencję parlamentu (Vladimír Mečiar, Mikuláš Dzurinda, Robert Fico). Do tej pory powoływane były rządy koalicyjne, wyjątek od tej reguły stanowi obecny rząd Roberta Ficy, który rządzi samodzielnie jako większościowy, jednopartyjny gabinet, w skład którego wchodzi przedstawiciele zwycięskiej w wyborach z marca 2012 roku partii Kierunek – Socjalna Demokracja (Smer – sociálna demokracia, SMER). Zazwyczaj były tworzone koalicje większościowe, tylko raz rządząca koalicja utraciła większość w trakcie kadencji, a sytuacja ta dotyczyła drugiego rządu Mikuláša Dzurindy (w 2003 roku po odejściu z partii rządzącej kilku posłów), mniejszościowym był także przejściowo pierwszy rząd Vladimíra Mečiara. Do upadku rządu przed upływem czteroletniej kadencji Rady Narodowej doszło w 1994 roku w wyniku przegłosowania wniosku o wotum nieufności dla rządu V. Mečiara, w 2006 roku rozpadła się rządząca koalicja, czego skutkiem było skrócenie kadencji parlamentu, a rząd M. Dzurindy złożył dymisję przed wybraną w wyborach przedterminowych Radą Narodową, zaś w 2011 roku słowacki parlament nie udzielił wotum zaufania gabinetowi Ivety Radičovej, co pociągnęło za sobą rozwiązanie Rady Narodowej i rozpisanie przedterminowych wyborów parlamentarnych na marzec 2012 roku. Trzykrotnie doszło w Słowacji do sytuacji, w której partia zwyciężająca w wyborach parlamentarnych, nie stworzyła rządu, choć początkowo liderzy zwycięskich ugrupowań otrzymywali misję jego sformowania, ale ostatecznie tego zadania w każdym przypadku nie udało się wykonać (dotyczyło to Ruchu na Rzecz Demokratycznej Słowacji – Hnutie za demokratické Slovensko, HZDS – w 1998 roku i 2002 roku oraz partii Kierunek – Socjalna Demokracja w 2010 roku).

Pierwszym rządem w niepodległej Słowacji był rząd tworzony początkowo tylko przez członków Ruchu na Rzecz Demokratycznej Słowacji (HZDS) z lide-

rem tej partii – V. Mečiar, jako premierem. Następnie rząd ten przez pewien okres czasu stał się koalicyjnym, kiedy jego szeregi w wyniku porozumienia zasilili przedstawiciele dwóch partii – Słowackiej Partii Narodowej (Slovenská národná strana, SNS) oraz Partii Demokratycznej Lewicy (Strana demokratickej ľavice, SDL'). W następstwie secesji kilku posłów z HZDS w 1993 roku rząd V. Mečiara utracił większość parlamentarną, a w wyniku uchwalenia wotum nieufności w marcu 1994 roku ostatecznie upadł. Do czasu przedterminowych wyborów zarządzonych na przełomie września i października władzę sprawował rząd Jozefa Moravčíka (który po odejściu z HZDS stanął na czele partii Demokratyczna Unia Słowacji – Demokratická únia, DÚ) popierany przez posłów, którzy wcześniej opuścili szeregi HZDS, a także Partię Demokratyczną Lewicy oraz Ruch Chrześcijańsko-Demokratyczny (Kresťanskodemokratické hnutie, KDH)⁵⁷. Po zwycięskich dla HZDS wyborach parlamentarnych znów do władzy doszedł V. Mečiar, który stanął na czele koalicyjnego rządu HZDS ze Słowacką Partią Narodową (SNS) oraz Zrzeszeniem Robotników Słowacji (Združenie robotníkov Slovenska, ZRS). Rząd ten przetrwał całą kadencję, dysponując stabilną większością parlamentarną, ale stylem sprawowania władzy zmobilizował opozycję do walki i połączenia sił, czego efektem było powstanie Słowackiej Koalicji Demokratycznej (Slovenská demokratická koalícia, SDK). Koalicja ta, na której czele znalazł się Mikuláš Dzurinda, przejęła władzę po wyborach parlamentarnych z września 1998 roku pomimo kolejnego zwycięstwa Ruchu na Rzecz Demokratycznej Słowacji. Słowacka Koalicja Demokratyczna stała się najsilniejszym członem szerokiej koalicji rządowej, w skład której weszły także Partia Lewicy Demokratycznej (SDL'), Partia Porozumienia Obywatelskiego (Strana občianskeho porozumenia, SOP) oraz Partia Węgierskiej Koalicji (Strana maďarskej, SMK). Pomimo wielu rozbieżności koalicja ta przetrwała cały okres kadencji Rady Narodowej (Słowacka Koalicja Demokratyczna uległa rozpadowi w 2000 roku), udało jej się przeprowadzić znaczące reformy polityczne i gospodarcze, na czele ze zmianami konstytucji w 1999 i 2001 roku. Kolejne wybory parlamentarne z września 2002 roku ponownie wygrał Ruch na Rzecz Demokratycznej Słowacji, ale liderowi partii – V. Mečiarowi, nie udało się stworzyć rządu, w związku z czym powstał koalicyjny centroprawicowy rząd M. Dzurindy, który po raz drugi z rzędu został premierem, co w Europie Środkowej stało się po raz pierwszy. Do tej pory w żadnym z krajów Grupy Wyszehradzkiej tej samej ekipie rządowej nie udało się uzyskać mandatu do rządzenia na kolejną czteroletnią kadencję (w Czechach w 2002 roku Czeska Partia Socjaldemokratyczna znów utworzyła rząd, ale już pod innym kierownictwem). W skład koalicji weszły cztery partie: Słowacka Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (Slovenská demokratická a kresťanská únia, SDKÚ), Ruch Chrześcijańsko-Demokratyczny (KDH), Partia Węgierskiej Koali-

⁵⁷ L. KOPEČEK: *System partyjny Słowacji*. W: *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, P. FIALA, R. HERBUT, J. SROKA. Wrocław 2003, s. 180.

cji (SMK) i Sojusz Nowego Obywatela (Aliancia Nového Občana, ANO), a nowy rząd w połowie listopada uzyskał wotum zaufania w Radzie Narodowej⁵⁸. Koalicja ta nie przetrwała jednak całej kadencji. Na początku 2006 roku konflikt w jej łonie dotyczący klauzuli sumienia doprowadził do rozpadu koalicji, którą opuścił Ruch Chrześcijańsko-Demokratyczny, a na czerwiec 2006 roku zostały rozpisane przedterminowe wybory parlamentarne. W ich wyniku do władzy doszła partia Smer – Socjalna Demokracja z liderem Robertem Fico na czele. Zawiązała ona koalicję z Ruchem na Rzecz Demokratycznej Słowacji oraz Słowacką Partią Narodową. Koalicja ta przetrwała cały okres czteroletniej kadencji Rady Narodowej, a partia Smer w kolejnych wyborach parlamentarnych odniosła sukces wyborczy, zdobywając największe poparcie. Nie doprowadziło to jednak do stworzenia gabinetu, gdyż zabrakło partnerów koalicyjnych (jeden z poprzednich koalicyjantów – HZDS, nie wszedł do parlamentu). W tej sytuacji został powołany centroprawicowy, koalicyjny rząd Ivety Radičovej. W jego skład weszli przedstawiciele czterech ugrupowań centroprawicowych: Słowackiej Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej – Partii Demokratycznej (Slovenská demokratická a kresťanská únia – Demokratická strana, SDKÚ-DS.), Ruchu Chrześcijańsko-Demokratycznego (KDH), partii Wolność i Solidarność (Sloboda a Solidarita, SaS) oraz ugrupowania Most-Híd. Tak powstała koalicja dysponowała większością 79 mandatów w Radzie Narodowej, ale miała przeciwko sobie silną opozycję oraz nieprzychylnego prezydenta⁵⁹. Jak się później okazało, nie przetrwała pełnej kadencji Rady Narodowej. Rząd I. Radičovej zdecydował się powiązać kwestię wotum zaufania dla rządu z wyrażeniem zgody przez parlament na reformę strefy euro, w której Słowacja znalazła się z dniem 1 stycznia 2009 roku. Kiedy to się nie udało, jedynym rozwiązaniem okazały się przedterminowe wybory parlamentarne, zarządzane przez prezydenta na marzec 2012 roku⁶⁰. W ich wyniku do władzy ponownie doszedł R. Fico i jego partia Smer – Socjalna Demokracja, która od tej pory mogła rządzić samodzielnie dzięki wysokiemu zwycięstwu wyborczemu.

Okres rządów V. Mečiara i jego partii Ruchu na Rzecz Demokratycznej Słowacji (lata 1992–1998 z przerwą w 1994 roku) trudno jednoznacznie zakwalifikować do danej rodziny partii prawicowych, lewicowych lub centrowych. Była to partia populistyczna, pod względem gospodarczym lewicowa (blokująca proces

⁵⁸ P. UKIELSKI: *Słowacja*. „Europa Środkowo-Wschodnia” 2001–2002, nr XI/XII, s. 213–214, <http://www.ceeol.com/asp/issuedetails.aspx?issueid=57be2817-bef4-4cff-8516-40e7b9cefad5&articleid=05fe250b-47fa-401f-a830-0863f80761c6#a05fe250b-47fa-401f-a830-0863f80761c6> (dostęp: 4.07.2013).

⁵⁹ J. GROSZKOWSKI: *Nowy rząd Słowacji chce współdecydować o przyszłości strefy euro*. Analizy OSW 21.07.2010, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2010-07-21/nowy-rzad-slowacji-chce-wspoldecydowac-o-przyszlosci-strefy-euro> (dostęp: 20.07.2013).

⁶⁰ J. GROSZKOWSKI: *Słowacja: przyspieszone wybory ceną za ratyfikację reformy EFSF*. Analizy OSW 12.10.2011, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2011-10-12/slowacja-przyspieszone-wybory-cena-za-ratyfikacje-reformy-efsf> (dostęp: 20.07.2013).

prywatyzacji majątku państwowego), ideologicznie natomiast potrafiła współpracować w jednym gabinecie ze skrajnie prawicową Słowacką Partią Narodową. Centroprawica rządziła w latach 1998–2006, następnie nastął czteroletni okres rządów centrolewicy, potem dwuletnie rządy centroprawicy i znów do władzy doszła centrolewica, a właściwie partia socjaldemokratyczna – od 2012 roku samodzielnie rządzi bowiem Kierunek – Socjalna Demokracja R. Fico.

Węgry miały siedmiu premierów, z których dwóch (Gyula Horn i Viktor Orbán) rządziło przez pełną kadencję parlamentu, Ferenc Gyurcsány do tej pory był premierem dwukrotnie, a obecny premier Viktor Orbán pełni tę funkcję już po raz trzeci. Z reguły do chwili obecnej istniały na Węgrzech rządy koalicyjne, wyjątek stanowił mniejszościowy rząd Ferenc Gyurcsána oraz bezpartyjnego Gordona Bajnaia. Do zmiany premiera w trakcie trwania czteroletniej kadencji Zgromadzenia Krajowego doszło trzykrotnie. Po raz pierwszy w 1993 roku z przyczyn naturalnych (śmierć premiera Józsefa Antalla), po raz drugi w 2004 roku po dymisji złożonej przez premiera Pétera Medgyessyego, a po raz trzeci w wyniku przegłosowania konstruktywnego wotum nieufności wobec premiera Ferenc Gyurcsána i powołania na jego miejsce Gordona Bajnaia⁶¹.

Pierwszym niekomunistycznym premierem na Węgrzech był József Antall – lider Węgierskiego Forum Demokratycznego (Magyar Demokrata Fórum, MDF). Jego rząd powstał po pierwszych demokratycznych wyborach parlamentarnych, które odbyły się 25 marca i 8 kwietnia 1990 roku⁶². W skład gabinetu J. Antalla weszli przedstawiciele trzech ugrupowań koalicyjnych – Węgierskiego Forum Demokratycznego (MDF), Niezależnej Partii Drobnych Posiadaczy (Független Kisgazdapárt, FKgP) oraz Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ludowej (Kereszténydemokrata Néppárt, KDNP). Po śmierci premiera J. Antalla (grudzień 1993 rok) nowym szefem rządu i przewodniczącym Węgierskiego Forum Demokratycznego został Péter Boross, a jego gabinet funkcjonował do wyborów parlamentarnych w maju 1994 roku. Zwycięstwo w tych wyborach odniosła postkomunistyczna Węgierska Partia Socjalistyczna (Magyar Szocialista Párt, MSzP), której zdobyte poparcie wyborcze dawało możliwość stworzenia większościowego, jednopartyjnego rządu. Partia ta nie zdecydowała się jednak na samodzielne rządzenie, a do współpracy zaprosiła dotychczas wrogo nastawioną partię liberalną – Związek Wolnych Demokratów (Szabad Demokraták Szövetsége, SzDSz) wywodzącą się z opozycji antykomunistycznej. Współpraca ta była możliwa ze względu na zbieżności programowe w wielu aspektach życia publicznego (m.in. w sferze polityki gospodarczej i zagranicznej państwa). W wyniku porozumienia między tymi partiami powstał koalicyjny rząd, na którego czele stanął lider socjalistów Gyula Horn. Koalicja socjalliberalna pomimo wewnętrznych napięć

⁶¹ http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,6497848,Wegry_maja_nowego_premiera.html (dostęp: 3.07.2013).

⁶² A. Czyż, S. KUBAS: *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej – od Jánosa Kádára do Viktora Orbána*. Katowice 2011, s. 63.

i kryzysów przetrwała cały okres kadencji Zgromadzenia Krajowego, nie udało jej się jednak zdobyć mandatu do rządu na kolejne 4 lata. Wybory parlamentarne z maja 1998 roku przyniosły bowiem zwycięstwo partii Fidesz – Węgierska Partia Obywatelska (Fiatal Demokraták Szövetsége – Magyar Polgári Párt, Fidesz-MPP), która zawarła koalicję z Węgierskim Forum Demokratycznym oraz Niezależną Partią Drobnych Posiadaczy, a na czele rządu stanął lider Fideszu Viktor Orbán. Pomimo wewnętrznych napięć i konfliktów koalicja ta przetrwała cały okres czteroletniej kadencji, a nawet wyszła zwycięsko z kolejnych wyborów parlamentarnych z kwietnia 2002 roku. Jednak odniesione zwycięstwo koalicji wyborczej Fideszu i Węgierskiego Forum Demokratycznego i otrzymane poparcie polityczne okazały się niewystarczające do samodzielnego rządzenia, a brak partnera do stworzenia większościowej koalicji spowodował, iż partie te przeszły do opozycji wobec powstałego rządu socjalistów i liberałów. Węgierska Partia Socjalistyczna oraz Związek Wolnych Demokratów zdecydowały się na powtórzenie sprawdzonego modelu współpracy i ponownie zawarły koalicję rządową, na czele której stanął lider socjalistów – Péter Medgyessy. W 2004 roku doszło jednak do zmiany na stanowisku premiera. W obliczu rozpadu rządzącej koalicji i bez wsparcia swojej partii premier P. Medgyessy podał się do dymisji. W wyniku porozumienia pomiędzy dotychczasowymi partnerami koalicyjnymi doszło do rekonstrukcji rządu, a nowym premierem został Ferenc Gyurcsány⁶³. Koalicja MSzP – SzDSz przetrwała do końca kadencji Zgromadzenia Krajowego, a nawet dłużej, gdyż w wyniku kolejnych wyborów parlamentarnych z kwietnia 2006 roku zwycięskich dla Węgierskiej Partii Socjalistycznej kontynuowano sprawdzony model współpracy koalicyjnej, a ponownie w rolę premiera wcielił się F. Gyurcsány. Współpraca pomiędzy Węgierską Partią Socjalistyczną a Związkiem Wolnych Demokratów ostatecznie załamała się w 2008 roku, kiedy liberałowie zerwali koalicję po porażce rządu w referendum dotyczącym pakietu reform antykryzysowych. Miał to być w zamierzeniu zabieg taktyczny, by przed kolejnymi wyborami odciąć się od krytykowanego i negatywnie ocenianego gabinetu F. Gyurcsána. W tej sytuacji po raz pierwszy od 1990 roku na Węgrzech powstał mniejszościowy, jednopartyjny rząd socjalistów. Najpierw na jego czele nadal stał F. Gyurcsány, w kwietniu 2009 roku ustąpił on jednak na rzecz bezpartyjnego Gordona Bajnaia, którego rząd miał za zadanie przede wszystkim wdrożyć pakiet niezbędnych reform gospodarczych w sytuacji kryzysu finansów państwa. Zmiana na stanowisku premiera była możliwa w wyniku przeprowadzenia procedury konstruktywnego wotum nieufności, która została zastosowana w węgierskiej praktyce politycznej po raz pierwszy. Wniosek został poparty przez socjalistów oraz liberałów z nadzieją na zahamowanie spadku notowań

⁶³ L. WOJCIECHOWSKI: *Węgry*. „Europa Środkowo-Wschodnia” 2004, nr XIV, s. 286, <http://www.ceeol.com/aspx/issuedetails.aspx?issueid=f6b99379-3230-447e-898b-7a2472f33519&articleid=52dbec64-871a-427d-848b-1ee727c0e5c7#a52dbec64-871a-427d-848b-1ee727c0e5c7> (dostęp: 3.07.2013).

dla MSzP i SzDSz przed zbliżającymi się wówczas wyborami parlamentarnymi (do poparcia wniosku wymagana była bezwzględna większość głosów wszystkich posłów)⁶⁴. Jak się okazało, wybory do Zgromadzenia Krajowego z kwietnia 2010 roku zakończyły się druzgocącą porażką obu ugrupowań – Związek Wolnych Demokratów nie zdołał przekroczyć progu wyborczego i nie wszedł do parlamentu, a Węgierska Partia Socjalistyczna zdobyła tylko 59 mandatów, co oznaczało drastyczny spadek w porównaniu do stanu z poprzedniej kadencji (186 mandatów). Największy sukces wyborczy od początku przemian politycznych na Węgrzech odniósł natomiast Fidesz, który w koalicji z Chrześcijańsko-Demokratyczną Partią Ludową (KDNP) zdobył ponad 50% głosów i 262 mandaty, co dało mu konstytucyjną większość 2/3 w parlamencie, co zdarzyło się po raz pierwszy. Dysponowanie taką większością umożliwiło liderowi Fideszu – Viktorowi Orbánowi (który po raz drugi został premierem po 8 latach przerwy), zrealizować ambitne plany polityczne na czele z uchwaleniem nowej węgierskiej konstytucji, co stało się faktem 18 kwietnia 2011 roku. V. Orbán powtórzył sukces wyborczy partii Fidesz w kolejnych wyborach parlamentarnych, które odbyły się 6 kwietnia 2014 roku i po raz trzeci został premierem, a poparcie uzyskane w wyborach (44,87%)⁶⁵ znów pozwoliło mu rządzić Węgrami.

Tabela 1

Premierzy państw Wyszehradzkich

Kraj	Premier, partia polityczna	Okres sprawowania urzędu
1	2	3
Czechy (od 1992 r.)	Václav Klaus (Obywatelska Partia Demokratyczna)	2.07.1992–17.12.1997
	Josef Tošovský (bezpartyjny)	17.12.1997–17.07.1998
	Miloš Zeman (Czeska Partia Socjaldemokratyczna)	17.07.1998–12.07.2002
	Vladimír Špidla (Czeska Partia Socjaldemokratyczna)	12.07.2002–19.07.2004
	Stanislav Gross (Czeska Partia Socjaldemokratyczna)	19.07.2004–25.04.2005
	Jiří Paroubek (Czeska Partia Socjaldemokratyczna)	25.04.2005–16.08.2006
	Mirek Topolánek (Obywatelska Partia Demokratyczna)	16.08.2006–8.05.2009
	Jan Fischer (bezpartyjny)	8.05.2009–8.06.2010
	Petr Nečas (Obywatelska Partia Demokratyczna)	8.06.2010–17.06.2013
	Jiří Rusnok (bezpartyjny)	25.06.2013–29.01.2014
	Bohuslav Sobotka (Czeska Partia Socjaldemokratyczna)	29.01.2014–nadal

⁶⁴ „Węgry: wybrano kandydata na premiera”. Analizy OSW 8.04.2009, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2009-04-08/wegry-wybrano-kandydata-na-premiera> (dostęp: 3.07.2013); „Nowy rząd na Węgrzech”. Analizy OSW 22.04.2009. <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2009-04-22/nowy-rzad-na-wegrzech> (dostęp: 3.07.2013).

⁶⁵ http://www.valasztas.hu/en/ogyv2014/416/416_0_index.html (dostęp: 18.05.2014).

cd. tab. 1

1	2	3
Polska (od 1989 r.)	Tadeusz Mazowiecki (Komitet Obywatelski „Solidarność”)	24.08.1989–4.01.1991
	Jan Krzysztof Bielecki (Kongres Liberalno-Demokratyczny)	4.01.1991–6.12.1991
	Jan Olszewski (Porozumienie Centrum)	6.12.1991–5.06.1992
	Waldemar Pawlak (Polskie Stronnictwo Ludowe)	5.06.1992–10.07.1992
	Hanna Suchocka (Unia Demokratyczna)	11.07.1992–25.10.1993
	Waldemar Pawlak (Polskie Stronnictwo Ludowe)	26.10.1993–6.03.1995
	Józef Oleksy (Sojusz Lewicy Demokratycznej)	7.03.1995–7.02.1996
	Włodzimierz Cimoszewicz (Sojusz Lewicy Demokratycznej)	7.02.1996–31.10.1997
	Jerzy Buzek (Akcja Wyborcza Solidarność)	31.10.1997–19.10.2001
	Leszek Miller (Sojusz Lewicy Demokratycznej)	19.10.2001–2.05.2004
	Marek Belka (Sojusz Lewicy Demokratycznej)	2.05.2004–31.10.2005
	Kazimierz Marcinkiewicz (Prawo i Sprawiedliwość)	31.10.2005–14.07.2006
	Jarosław Kaczyński (Prawo i Sprawiedliwość)	14.07.2006–16.11.2007
	Donald Tusk (Platforma Obywatelska)	16.11.2007–nadal
Słowacja (od 1992 r.)	Vladimír Mečiar (Ruch na Rzecz Demokratycznej Słowacji)	24.06.1992–14.03.1994
	Jozef Moravčík (Demokratyczna Unia Słowacji)	16.03.1994–13.12.1994
	Vladimír Mečiar (Ruch na Rzecz Demokratycznej Słowacji)	13.12.1994–29.10.1998
	Mikuláš Dzurinda (Słowacka Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna)	30.10.1998–4.07.2006
	Robert Fico (Kierunek – Socjalna Demokracja)	4.07.2006–8.07.2010
	Iveta Radičová (Słowacka Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna – Partia Demokratyczna)	8.07.2010–4.04.2012
	Robert Fico (Kierunek – Socjalna Demokracja)	4.04.2012–nadal
Węgry (od 1990 r.)	József Antall (Węgierskie Forum Demokratyczne)	23.05.1990–12.12.1993
	Péter Boross (Węgierskie Forum Demokratyczne)	12.12.1993–15.07.1994
	Gyula Horn (Węgierska Partia Socjalistyczna)	15.07.1994–6.07.1998
	Viktor Orbán (Węgierska Unia Obywatelska)	6.07.1998–27.05.2002
	Péter Medgyessy (Węgierska Partia Socjalistyczna)	27.05.2002–29.09.2004
	Ferenc Gyurcsány (Węgierska Partia Socjalistyczna)	29.09.2004–14.04.2009
	Gordon Bajnai (bezpartyjny)	14.04.2009–29.05.2010
	Viktor Orbán (Węgierska Unia Obywatelska)	29.05.2010–nadal

Źródło: http://pl.wikipedia.org/wiki/Premierzy_Czech#Republika_Czeska_28od_1993.29 (dostęp: 28.06.2013) http://pl.wikipedia.org/wiki/Premierzy_Polski#Prezesi_Rady_Ministr.C3.B3w_III_Rzeczypospolitej_.28od_1989.29 (dostęp: 28.06.2013); http://pl.wikipedia.org/wiki/Premierzy_S%C5%82owacji#Druqa_Republika_.281993_.29_nadal.29 (dostęp: 28.06.2013); http://pl.wikipedia.org/wiki/Premierzy_W%C4%99gier#Republika_W.C4.99gierska_2 (dostęp: 28.06.2013).

Na Węgrzech od początku 1990 roku dochodziło do częstej alternacji władzy – co wybory zmieniała się ekipa rządząca. Od początku procesu transformacji w tym kraju była to koalicja centroprawicowa, po której nastąpiły rządy koalicji centrolewicowej, a następnie znów koalicji centroprawicowej i znów centrolewicowej. Dopiero w 2006 roku rządzącej na Węgrzech koalicji Węgierskiej Partii Socjalistycznej i Związku Wolnych Demokratów udało się przełamać ten schemat i objąć władzę na kolejną kadencję, by w wyniku kolejnych wyborów oddać ster rządów koalicji centroprawicowej. Za wyjątkiem pierwszej kadencji parlamentu jak do tej pory zawsze trzonem koalicji centroprawicowej była partia Fidesz, a główną siłą koalicji centrolewicowej była Węgierska Partia Socjalistyczna, co w obecnej sytuacji politycznej z uwagi na słabość socjalistów może ulec zmianie. Pozycja Fideszu natomiast na chwilę obecną wydaje się być niezagrożona. Tylko raz doszło do sytuacji, iż rządu nie stworzyła partia zwycięska w wyborach – miało to miejsce w 2002 roku, kiedy wybory wygrał Fidesz, ale nie miał partnera, z którym mógłby stworzyć koalicję, a zdobyte poparcie nie pozwalało na samodzielne rządy.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy trwałości gabinetów w omawianych państwach Grupy Wyszehradzkiej, w okresie po upadku komunizmu w tej części Europy najbardziej niestabilne pod tym względem okazały się być Polska oraz Czechy, z kolei Słowacja i Węgry stanowią przykład krajów o względnej stabilności politycznej, co nie oznacza jednak, iż ominęły te kraje kryzysy polityczne i związane z tym dymisje rządów.

Anna Czyż

Government in the Visegrád Group States

Summary

This section of the book depicts a functional aspect of systemic role of the government in the member states of the Visegrád Group. In addition, political conditionings of exercising executive power have been analysed from the chronological perspective.

Key words: executive, Parliamentary-Cabinet system of government, Council of Ministers, political responsibility, vote of confidence

Anna Czyż

Die Regierung in den Staaten der Visegrád-Gruppe

Zusammenfassung

Das Kapitel schildert den funktionalen Aspekt der systempolitischen Position der Regierung in politischen Systemen der die Visegrád-Gruppe bildenden Staaten. Politische Bedingungen für Ausübung der Exekutive in den einzelnen Staaten werden dagegen chronologisch dargestellt.

Schlüsselwörter: Exekutive, Kabinettsystem, Ministerrat, politische Verantwortung, Vertrauensvotum